

مبانی حقوقی و فقهی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارات شهروندان

مهدی افشار^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۱۰/۲۰

چکیده

گستره روزافزون وظایف و مأموریت‌های شهرداری‌ها در ارائه خدمات عمومی، زمینه افزایش مسئولیت این نهادها در برابر خسارات وارده به شهروندان را فراهم ساخته است. با وجود اهمیت موضوع، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در تبیین مفهوم «نقص وسایل» و تعیین مرز میان «تقصیر شخصی مأمور» و «تقصیر اداری شهرداری» با ابهام مواجه است؛ امری که سبب تشتت رویه و دشواری در احراز مسئولیت می‌شود. این پژوهش با روش تحلیلی - انتقادی و رویکرد فقهی - حقوقی، بر مبنای پایان‌نامه نگارنده انجام شده و ضمن تحلیل متن ماده ۱۱، قواعد فقهی مرتبط از جمله اتلاف، تسبیب، لاضرر و ضمان بیت‌المال را با نظریات دکترین حقوقی مقایسه می‌کند. هدف از انجام تحقیق پیش رو بررسی مبانی حقوقی و فقهی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارات شهروندان می‌باشد که بصورت تحلیلی صورت گرفته است. یافته‌ها نشان می‌دهد مسئولیت مدنی شهرداری‌ها فراتر از خطای فردی مأموران بوده و هرگونه کاستی در ساختار، آموزش و نظارت اداری می‌تواند در قلمرو «نقص وسایل» قرار گیرد. علاوه بر این، نابرابری اطلاعاتی و ضعف ابزارهای اثبات، شهروندان زیان‌دیده را در موقعیتی ناعادلانه قرار می‌دهد. بر این اساس، نتیجه پژوهش آن است که بازتفسیر کارکردی از مفهوم نقص وسایل، جابه‌جایی منطقی بار اثبات به سود شهروندان، و پیش‌بینی ابزارهای حمایتی همچون بیمه مسئولیت مدنی یا صندوق‌های جبران خسارت، می‌تواند گامی مؤثر در جهت تحقق عدالت ترمیمی و تقویت اعتماد عمومی به نظام مدیریت شهری باشد.

واژگان کلیدی

مسئولیت مدنی؛ شهرداری؛ نقص وسایل؛ عدالت ترمیمی؛ حقوق عمومی.

^۱ کارشناس ارشد حقوق عمومی. (Email: afsharmv@gmail.com)

مقدمه

مسئولیت مدنی، به عنوان یکی از مهم ترین جلوه های عدالت در نظام حقوقی، ناظر بر الزام شخص به جبران خسارتی است که به دیگری وارد آورده است؛ خواه ناشی از تقصیر باشد، خواه از خطر. در قلمرو حقوق عمومی، به ویژه در زمینه فعالیت های شهرداری ها، اهمیت این مسئولیت دوچندان است؛ زیرا عملکرد شهرداری مستقیماً با جان، مال و امنیت شهروندان مرتبط است. شهرداری ها در واقع تجسم عینی مفهوم «اداره عمومی محلی» هستند؛ یعنی نهادی که در مرز میان حاکمیت و خدمت رسانی قرار دارد. این موقعیت خاص باعث شده که دعاوی علیه شهرداری ها، نه تنها از حیث جبران خسارت، بلکه از جهت تبیین حدود مسئولیت دولت و نهادهای عمومی در قبال شهروندان، واجد اهمیت نظری باشد. در ایران، مهم ترین مبنای قانونی مسئولیت ادارات و شهرداری ها، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ است. با این حال، این ماده در عمل پاسخگوی همه ی مصادیق جدید خسارات شهری نیست؛ زیرا از یک سو مفهوم «نقص وسایل» را تعریف نکرده و از سوی دیگر، بار اثبات را به طور کامل بر عهده زیان دیده گذاشته است. این وضعیت موجب شده که رویه قضایی کشور در پرونده های مشابه نتایج متفاوتی رقم بزند؛ به طوری که در برخی آراء، شهرداری مسئول دانسته شده و در برخی دیگر کارمند خاطی.

از سوی دیگر، در فقه اسلامی، قواعدی چون اتلاف، تسبیب و لاضرر، بنیان های مستحکمی برای جبران خسارت فراهم می آورند. این قواعد می توانند پشتوانه نظری اصلاح قوانین مدنی و اداری باشند؛ به ویژه در شرایطی که نظام حقوقی ایران در صدد هم گرایی بیشتر میان اصول فقهی و عدالت مدرن است. بر این اساس، این پژوهش با رویکردی تحلیلی-انتقادی در پی آن است که مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت شهرداری ها را بازخوانی کرده، چالش های عملی اجرای ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی را واکاوی کند و در نهایت راهکارهایی برای ایجاد نظامی کارآمدتر در جبران خسارات ناشی از فعالیت های شهری ارائه دهد.

مفهوم خسارت در قانون مسئولیت مدنی

قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ در ۱۵ ماده به تصویب رسید. ماده یک این قانون در راستای اهداف تکمیلی قانون مدنی و لحاظ ماده ۳۲۸ این قانون به تصویب رسیده است. ماده یک اشاره می دارد: «هرکس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت و... لطمه ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی شود، مسئول جبران خسارات ناشی از عمل خود می باشد». این ماده کلیه خسارات و ضرر و زیان های ناشی از اعمال اشخاص را مورد توجه قرار داده خواه خسارت مادی باشد یا معنوی. ماده ۲ این قانون نیز ناظر به ترمیم خسارت می باشد. در مادتين ۳ و ۴ قانون مسئولیت مدنی شیوه های جبران خسارت که دادگاه با توجه به شرایط دعوی، میزان این خسارت را در نظر گرفته و می گیرد، لحاظ کرده است.

در ماده ۵ قانون فوق الذکر، ملاکی برای تعیین میزان خسارت مشخص شده است که مصادیق آن، اگر خسارات وارد موجب کاهش قوه کار شخص را پدید آورد و عسر و حرج او را به وجود آورد، شخص زیان زننده باید از عهده کلیه خسارات شخص خواهان برآید و آن را جبران کند. طبق ماده ۶ قانون مسئولیت مدنی آسیب زننده باید خسارات ناشی از هزینه درمان یا حتی فوت آسیب دیده را پرداخت کند. ماده ۷ این قانون خسارات ناشی از کوتاهی و قصور در نگهداری طفل و مجنون را مورد توجه و مذاقه قرار داده است. ماده ۸ خسارات را به دلیل لطمه به اعتبار ملی یا به اعتبار اخلاقی در نظر گرفته و با اثبات تقصیر قابل مطالبه دانسته است. در ماده ۹ قانون، خسارات ناشی از جرائم جنسی به ظرافت و دقت

مورد توجه قرار گرفته است. ماده ۱۰ قانون فوق الذکر، نوعی خسارت را در نظر گرفته که بیشتر جنبه روحی و روانی دارد و شخصیت زیان دیده را ارضاء می کند. در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، خسارات ناشی از اعمال کارمندان دولت و شهرداری ها مورد توجه و دقت نظر قرار گرفته است. مواد ۱۲، ۱۳ و ۱۴ این قانون در رابطه با خسارات ناشی از اعمال کارگران و روابط کارگران و کارفرمایان در ورود خسارت و شیوه های جبران آن مباحثی را مطرح کرده است. ماده ۱۵ این قانون هم به خسارات ناشی از دفاع در برابر خطر و حفاظت در برابر دیگران را مطرح می کند و مورد بحث قرار می دهد (مهمان نوازان، ۱۳۹۹: ۳۴).

مفهوم خسارت در عرف

در قانون مدنی ایران به طور صریح و ضمنی در فصول و مباحث مختلف اشاره به این موضوع شده است. قانون بر گرفته از بطن جامعه است و عرف نقش اساسی در وضع قوانین دارد. در موارد نقص قانون عرف مسلم جایگزین قانون ناقص خواهد شد. قانونگذار در موارد تعارض بین قانون عادی و عرف مسلم، عرف را حاکم بر قانون عادی قرار داده است. در ماده ۲۲۰ قانون مدنی عنوان شده است: «عقود نه فقط متعاملین را به اجرای چیزی که در آن تصریح شده است ملزم می نماید بلکه متعاملین را به کلیه نتایجی که موجب عرف و عادت یا به موجب قانون در عقد حاصل می شود ملزم می باشند».

در ماده ۲۲۱ قانون مدنی آمده است: «اگر کسی تعهد به امری کند یا تعهد نماید که از انجام امری خودداری نماید، در صورت تخلف مسئول جبران خسارت طرف مقابل است مشروط بر اینکه جبران خسارت تصریح شده و یا تعهد عرفاً به منزله تصریح باشد و یا بر حسب قانون موجب ضمان باشد».

یعنی خسارت نتیجه تقصیر قراردادی نیست، اثر عقد و لوازم عرفی و قانونی آن است. پس یا باید به صراحت مورد توافق باشد، یا دلالت عرف بر آن چندان قوی باشد که سکوت طرفین در برابر آن تراضی ضمنی بر اجرای حکم عرف مسلم به شمار آید. در حقوق کنونی، اصل مسئولیت قراردادی در زمره قواعد عمومی همه پیمانهاست نه استثنای بر آن. منتها، در تمیز خسارات قابل جبران است که حکم تراضی یا حکم عرف یا قانون معیار قرار می گیرد. با معیار عرفی می توان خسارات مستقیم و بی واسطه را از هم باز شناخت و در نتیجه قرارداد یا قانون می توان خسارت با واسطه را نیز قابل جبران کرد (کاتوزیان، ۱۳۹۷).

عرف جبران ضرر را لازم می داند، مگر در مواردی که چندان ناچیز باشد که انسانی متعارف از آن بگذرد. این التزام عرفی در غالب موارد شرط تبانی و توافق قرار می گیرد و «تعهد عرفاً به منزله تصریح است»، زیرا سکوت در برابر عرفی که هر دو طرف از آن آگاهی دارند به معنای رضای ضمنی به رعایت آن است. ولی، باید دانست که قواعد عرفی قرارداد، همانند قواعد تکمیلی، حاکم بر آن است، هرچند دو طرف جاهل به آن باشند (کاتوزیان، ۱۳۹۵). در نتیجه مسئولیت قراردادی در زمره قواعد عمومی قراردادهاست و فایده شرط تصریح دو طرف یا حکم قانون و عرف مربوط به خسارت فراتر از متعارف است.

مبانی مسئولیت شهرداری در جبران خسارات شهروندان

شهرداری به عنوان یک سازمان اداری، محلی و غیرمتمرکز، اداره امور شهر را بر عهده دارد و در کلان امر از نظارت عمومی دولتها خارج است و به عنوان یک نهاد محلی شناخته می شود. به همین لحاظ می توان شهرداری ها را نوعی دولت مستقل محلی برشمرد که در برخی مواقع، قواعد عمومی دولت ها را می توان بر آن ها بار کرد. بر همین مبنا می توان گفت

که شهرداری‌ها در رهگذر انجام وظایف خود ممکن است موجبات ورود خسارت به دیگران را فراهم آورند، که این خسارت در حوزه مسئولیت کیفری و مدنی مورد توجه قرار گرفته است.

مسئولیت مدنی

تکلیف شخص به جبران زیانی که به دیگری وارد شده، مسئولیت مدنی است خواه منشأ آن قرارداد و نقض آن باشد یا خارج از قرارداد، در این صورت مسئولیت مدنی دو معنای عام و خاص دارد: در معنای عام: الزام قانونگذار است به این که شخص، زیان وارد شده به دیگری را جبران کند؛ خواه این زیان ریشه‌ی قراردادی داشته باشد یا نه. بیمه مسئولیت مدنی پزشکان اغلب حاوی چنین معنایی است زیرا هم زیان ناشی از نقض تعهدات قراردادی مربوط به اعمال جراحی را پوشش می‌دهد و هم زیان ناشی از رفتار خلاف عرف پزشکی را که منشأ قراردادی نداشته باشد.

در معنای خاص: الزام شخص است به جبران زیانهایی که در اثر عمد یا خطا به دیگری وارد شده است. در نوشته‌های حقوقدانان، اصطلاح مسئولیت مدنی اغلب در این معنا به کار برده شده است. در حقوق اسلامی، «ضمان قهری» مشتمل بر مسئولیت مدنی به معنای خاص و غیر آن است. در این نظام حقوقی، غصب، اتلاف و تسبیب که عامل اضرار به اموال دیگران هستند و جبران زیان ناشی از آنها ضروری است، تنها بخشی از ضمان قهری را تشکیل می‌دهند. به سخن دیگر، ضمان قهری فقط مسئولیت مدنی به معنای خاص را در بر نمی‌گیرد، دارا شدن غیرعادلانه را هم که اضرار نیست شامل می‌شود. از این رو بهره‌برداری ناروا از مال یا عمل دیگری موجب ضمان قهری است و با عنوان‌های «ایفای ناروا»، «استیفاء» و «اداره فضولی مال غیر» مطالعه می‌شود. بنابراین دامنه ضمان قهری گسترده‌تر از مسئولیت مدنی به معنای خاص می‌باشد. از سوی دیگر، در نظام حقوقی اسلام، جبران آسیب‌های بدنی با «دیه» و «آرش» صورت می‌گیرد. اگرچه مبنای مسئولیت آسیب‌های بدنی نیز به طور کلی اتلاف و تسبیب است، اما فقیهان مباحث دیه و آرش را به طور مستقل در «کتاب دیات» بحث کرده‌اند. بنابراین دامنه ضمان قهری از این جهت تنگ‌تر از مسئولیت مدنی به معنای خاص است. (کاتوزیان، ۱۳۹۷)

مسئولیت مدنی ناشی از اعمال شهرداری، نسبت به شهروندان، گاهی ممکن است ناشی از نقض قرارداد باشد؛ مسئولیت مدنی و بیمه‌گر نسبت به شخص ثالث زیان‌دیده در ظاهر مبتنی بر قرارداد است؛ و مسئولیت مدنی شهرداری، مسئولیت به معنای عام است زیرا گاهی ریشه قراردادی دارد و زمانی خارج از قرارداد می‌باشد.

مبانی فقهی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

فقه اسلامی به عنوان منبع اساسی حقوق ایران، مجموعه‌ای منسجم از قواعد دارد که هدف آنها تأمین عدالت و رفع ضرر از اشخاص است. در حوزه مسئولیت مدنی، چهار قاعده بنیادین نقش محوری دارند: اتلاف، تسبیب، ضمان بیت‌المال و لاضرر. این قواعد در مجموع، سازوکاری را ترسیم می‌کنند که حتی بدون احراز تقصیر شخصی، ضمان بر عهده‌ی سبب یا نهاد ایجادکننده‌ی ضرر قرار می‌گیرد.

-قاعده اتلاف؛ مبنای ضمان مستقیم

قاعده‌ی اتلاف با عبارت مشهور «من أُلِفَ مال الغیر فهو له ضامن» از قواعد مسلم فقه امامیه است. از دید فقها، هرگونه اتلاف مال غیر—اعم از عمدی یا غیرعمدی، و حتی در صورت جهل یا اشتباه—موجب ضمان است. در «جواهرالکلام» آمده است:

«الضمان يتحقق بمجرد الإتلاف، سواء كان بعمد أو خطأ، لأن المدار على وقوع التلف لا القصد إليه».

بنابراین، در حوزه خدمات شهری، اگر مأمور شهرداری در نتیجه‌ی عملکرد خود باعث تخریب مال یا آسیب بدنی شود، حتی اگر قصد زیان نداشته باشد، ضامن است. افزون بر این، اگر وسایل و ابزار متعلق به شهرداری (مانند ماشین‌آلات، تجهیزات نظافتی یا سازه‌های عمومی) منجر به خسارت شوند، اتلاف غیرمستقیم به شمار می‌آید و شهرداری به عنوان مباشر حقوقی ضامن است.

-قاعده تسبیب؛ گستره مسئولیت غیرمستقیم

در فقه، تسبیب به مواردی گفته می‌شود که شخص، مستقیماً مال دیگری را تلف نکرده، بلکه شرایطی فراهم کرده است که موجب اتلاف شده است. فقها میان سبب ضعیف و قوی تمایز قائل شده‌اند؛ هرگاه سبب اقوی از مباشر باشد، ضمان متوجه سبب است. در حوزه شهری، چنانچه شهرداری با قصور در نظارت بر پیمانکاران یا عدم اتخاذ تدابیر ایمنی کافی سبب وقوع حادثه شود، مسئول است.

برای نمونه، اگر سقوط مصالح ساختمانی در پروژه‌های عمرانی شهرداری به عابرین آسیب رساند، هرچند عامل فیزیکی کارگر است، اما سبب اصلی ضعف نظارت اداری است و قاعده تسبیب ضمان را متوجه شهرداری می‌کند.

-قاعده ضمان بیت‌المال؛ جبران خسارات ناشی از اقدامات حاکمیتی

در فقه امامیه، اصل بر این است که اگر مأمور حکومت در حین انجام وظیفه و بدون قصد تعدی خسارتی وارد کند، مسئولیت از او ساقط و بر عهده بیت‌المال قرار می‌گیرد. شهید ثانی در «مسالك» تصریح می‌کند که: «إذا كان فعل العامل في مصلحة المسلمين و وقع منه الضرر بلا تعدٍ ولا تفریط، كان ضمانه من بيت المال». این قاعده از عدالت اجتماعی حمایت می‌کند و پایه‌ای برای پذیرش «مسئولیت بدون تقصیر» در حقوق عمومی محسوب می‌شود. در مورد شهرداری، چنانچه حادثه‌ای در حین انجام مأموریت عمومی رخ دهد، و مأمور قصوری نداشته باشد، جبران خسارت از منابع عمومی شهرداری (به‌مثابه بیت‌المال محلی) موجه است.

-قاعده لاضرر و عدالت ترمیمی

قاعده‌ی «لاضرر و لاضرر فی الاسلام» بیانگر منع هرگونه حکم یا رفتار زیان‌بار در روابط اجتماعی است. بر اساس این قاعده، هیچ‌کس even—اداره عمومی—نمی‌تواند با اقدامات خود موجب ضرر به دیگران شود. در حوزه شهرداری‌ها، این قاعده به اصل «امنیت شهری» پیوند می‌خورد و به دولت محلی تکلیف می‌کند که با تدبیر مناسب، از بروز خسارات ناشی از تصمیمات و سیاست‌های اداری جلوگیری کند.

این قاعده، پایه نظری عدالت ترمیمی در فقه اسلامی است؛ زیرا تمرکز آن بر جبران زیان است، نه مجازات. از این منظر، نهاد عمومی باید تضمین کند که هیچ شهروندی در اثر اقدام عمومی متضرر نگردد even—اگر تخلفی احراز نشود.

مبانی حقوقی و قانونی مسئولیت شهرداری‌ها

مسئولیت مدنی در حقوق ایران، مبتنی بر دو منبع اصلی است: قواعد عمومی مسئولیت در قانون مدنی و قانون مسئولیت مدنی، و مقررات خاص ناظر بر فعالیت شهرداری‌ها. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، وظایف گسترده‌ای را برای شهرداری‌ها تعیین کرده است، از جمله حفظ معابر، جمع‌آوری زباله، نظارت بر ساخت‌وساز و اجرای طرح‌های عمرانی. بدیهی است که انجام یا ترک هر یک از این وظایف ممکن است منجر به ورود زیان شود.

۱. شخصیت حقوقی و جایگاه شهرداری

شهرداری‌ها از حیث حقوقی، اشخاص حقوقی عمومی غیردولتی هستند که تحت نظارت وزارت کشور فعالیت می‌کنند. این نهادها دارای بودجه مستقل و اختیارات محلی‌اند، اما در عین حال تابع اصول کلی حاکم بر مسئولیت مدنی دولت هستند. استقلال مالی و اداری شهرداری، موجب می‌شود که دعاوی جبران خسارت علیه آن مستقیماً طرح شود، نه علیه دولت مرکزی.

۲. تحلیل تفصیلی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مقرر می‌دارد:

«کارمندان دولت و شهرداری‌ها در صورتی که در انجام وظایف مربوطه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی ضرری به اشخاص وارد کنند، شخصاً مسئول خواهند بود و در صورتی که خسارت وارده مستند به نقص وسایل ادارات باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره است.»

این ماده در ظاهر دو حالت را بیان می‌کند:

۱. مسئولیت شخصی کارمند در صورت تقصیر؛

۲. مسئولیت اداره در صورت نقص وسایل.

اما ابهام بزرگ آن در مفهوم «وسایل» است. آیا وسایل صرفاً ابزار فنی‌اند، یا شامل رویه‌ها، دستورالعمل‌ها و ساختارهای مدیریتی نیز می‌شوند؟ دکتر کاتوزیان پاسخ مثبت می‌دهد و تأکید می‌کند که «وسایل اداره، نظام اداری و تشکیلاتی آن را نیز در بر می‌گیرد»؛ زیرا گاه ریشه‌ی خسارت در ضعف سیستم است نه در خطای فرد.

دیدگاه دکترین و رویه قضایی

دکتر صفایی در تبیین این ماده می‌نویسد:

«در فرضی که مأمور، بی‌احتیاطی نکرده ولی خسارت ناشی از سوءنظارت، بی‌نظمی اداری یا فقدان ابزار لازم است، اداره مسئول است؛ زیرا زیان نتیجه‌ی نقص سیستم است نه تقصیر فرد.»

دیوان عدالت اداری نیز در آرای اخیر خود به همین سمت گرایش یافته است؛ از جمله رأی شماره ۳۶۳ مورخ ۱۳۹۵ که شهرداری را به دلیل عدم تأمین ایمنی در پروژه فاضلاب شهری مسئول شناخت، بدون اینکه تقصیر کارمند مشخصی احراز شود.

تطبیق با حقوق تطبیقی

در نظام حقوقی فرانسه، قاعده‌ی *faute du service* جایگزین مفهوم سنتی تقصیر فردی شده است. اداره در برابر خطاهای ناشی از سوءسازمان‌دهی، ضعف نظارت یا فقدان امکانات، مسئول است. در مصر نیز ماده ۱۷۴ قانون مدنی، با الهام از فقه اسلامی و حقوق فرانسه، دولت را در برابر خسارات ناشی از اعمال مستخدمان خود مسئول دانسته حتی اگر مرتکب تخلفی نشده باشند.

این تطبیق نشان می‌دهد که قانون‌گذار ایرانی نیز می‌تواند با بازنگری در ماده ۱۱، به سمت پذیرش «مسئولیت مبتنی بر خطر» در حوزه خدمات شهری حرکت کند؛ مسئولیتی که متناسب با فلسفه‌ی فقهی قاعده‌ی لاضرر است.

ارکان تحقق مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

مسئولیت مدنی بدون تحقق عناصر چهارگانه آن قابل استناد نیست. این عناصر شامل ضرر، فعل یا ترک فعل زیان‌بار، رابطه سببیت و تقصیر یا نقص وسایل است. بررسی این ارکان در حوزه عملکرد شهرداری‌ها، مستلزم درک ماهیت حقوق عمومی و اهداف خدمات شهری است.

۱- ضرر

در حقوق ایران، ضرر به دو نوع مادی و معنوی تقسیم می‌شود. ضرر مادی، زانی است که به اموال یا منافع مالی شخص وارد می‌شود؛ نظیر تخریب ملک در اثر عملیات عمرانی شهرداری. ضرر معنوی نیز لطمه به حیثیت، آرامش یا عواطف است، مانند آسیب روانی ناشی از رفتار غیرقانونی مأموران یا سهل‌انگاری در جمع‌آوری زباله‌های سمی (صفایی، ۱۳۹۶: ص ۲۳۳).

با وجود تصریح قانون مسئولیت مدنی به شمول هر دو نوع ضرر، در عمل، محاکم بیشتر به ضررهای مالی حکم می‌دهند. این در حالی است که مطابق اصل عدالت ترمیمی و قاعده «لاضرر»، شهرداری موظف است زیان‌های غیرمالی را نیز جبران کند، زیرا هدف، اعاده‌ی وضع زیان‌دیده به حالت پیش از ورود ضرر است (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ص ۸۵).

۲- فعل یا ترک فعل زیان‌بار

شهرداری‌ها علاوه بر اقدامات مثبت، با ترک وظیفه نیز ممکن است سبب زیان شوند. ترک فعل در فقه تحت عنوان «تسبیب در ترک واجب» شناخته می‌شود و ضمان آن مسلم است، زیرا ترک وظیفه الزام‌آور، نوعی تفریط محسوب می‌شود. نمونه‌ی آن، عدم ترمیم چاله‌های خیابان، بی‌توجهی به ایمنی پروژه‌های ساختمانی، یا کوتاهی در جمع‌آوری پسماندهای شهری است. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی نیز شامل این موارد می‌شود، زیرا غایت آن حمایت از حقوق عمومی شهروندان است.

۳- رابطه سببیت

رابطه سببیت مهم‌ترین و دشوارترین عنصر در تحقق مسئولیت شهرداری است. در نظام فقهی، معیار «سبب اقوی» برای تشخیص ضامن پذیرفته شده است؛ یعنی اگر سبب از مباشر قوی‌تر باشد، ضمان بر عهده سبب است (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۹۲: ص ۶۷۰).

در دعاوی شهری، معمولاً چند عامل در وقوع حادثه نقش دارند؛ از جمله پیمانکار، شهروند و شرایط طبیعی. در این موارد، چنانچه قصور شهرداری در نظارت یا برنامه‌ریزی نقش غالب داشته باشد، سبب اقوی محسوب می‌شود و مسئولیت بر عهده‌ی شهرداری خواهد بود (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ص ۱۰۵).

تقصیر یا نقص وسایل

تقصیر در مسئولیت اداری به دو نوع تقسیم می‌شود:

۱. **تقصیر شخصی مأمور:** زمانی که مأمور از حدود وظیفه تجاوز کرده یا مرتکب بی‌احتیاطی شود.
۲. **تقصیر اداری یا نقص وسایل:** زمانی که خسارت ناشی از ضعف در نظام نظارت، آموزش یا تجهیزات اداری باشد (صفایی، ۱۳۹۶: ص ۲۴۲).

در حالت دوم، مسئولیت به اداره منتقل می‌شود. در نتیجه، هرگاه زیان نتیجه‌ی ضعف سیستم باشد، شهرداری مسئول است حتی اگر کارمند خاصی شناسایی نشود.

چالش‌های اثبات و رویه قضایی

- نابرابری اطلاعات و دشواری اثبات

یکی از بزرگ‌ترین موانع شهروندان در طرح دعاوی علیه شهرداری‌ها، نابرابری اطلاعاتی است. زیان‌دیده معمولاً دسترسی به گزارش‌ها، آیین‌نامه‌ها یا اسناد فنی شهرداری ندارد تا بتواند وجود «نقص وسایل» را اثبات کند. در مقابل، شهرداری به کلیه اطلاعات، پرونده‌ها و سوابق دسترسی دارد. این وضعیت با اصول عدالت قضایی و قاعده فقهی «البینه علی المدعی» در تعارض نیست، اما اقتضا دارد که قانون‌گذار در دعاوی اداری، بار اثبات را بر دوش نهاد عمومی قرار دهد.

- تشتت رویه قضایی

بررسی آراء محاکم نشان می‌دهد که رویه‌ی واحدی در باب مسئولیت شهرداری وجود ندارد. برخی دادگاه‌ها تنها در صورت احراز تقصیر کارمند، مسئولیت را می‌پذیرند، در حالی که گروهی دیگر، صرف وقوع زیان در حیطه خدمات شهری را کافی می‌دانند. به عنوان نمونه، دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۳۶۳ مورخ ۱۳۹۵، شهرداری را به دلیل فرو ریختن کانال فاضلاب شهری مسئول شناخت؛ بدون آنکه تقصیر مأمور احراز شود. این رویکرد به سمت پذیرش «مسئولیت مبتنی بر خطر» گام برداشته است.

- ابهام مفهومی در ماده ۱۱

اصطلاح «نقص وسایل» در قانون تعریف نشده است. همین ابهام باعث شده که محاکم تفاسیر مختلفی از آن ارائه دهند. برخی آن را صرفاً شامل ابزار فنی دانسته‌اند و برخی دیگر، فرآیندها و ساختار اداری را نیز در بر گرفته‌اند. این ابهام، موجب تضییع حقوق شهروندان می‌شود، زیرا بار اثبات همواره بر عهده‌ی زیان‌دیده باقی می‌ماند.

راهکارهای اصلاحی و پیشنهادهاى تقنینی

- تعریف کارکردی از «نقص وسایل»

پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار وسایل اداری را در مفهومی کارکردی و جامع تعریف کند که شامل ابزار مادی، تجهیزات فنی، ساختار اداری، فرآیند تصمیم‌گیری و نظام آموزشی کارکنان باشد. بدین ترتیب، ضعف در آموزش یا نظارت نیز به عنوان نقص وسایل محسوب می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ص ۱۴۵).

- بازتوزیع بار اثبات

در راستای اصل عدالت ترمیمی و قاعده فقهی «لاضرر»، لازم است بار اثبات از دوش شهروند به نهاد عمومی منتقل شود. شهرداری به عنوان صاحب اطلاعات فنی و اداری، باید مسئول ارائه مستندات برای اثبات بی‌تقصیری خود باشد، نه شهروند زیان‌دیده (صفایی، ۱۳۹۶: ص ۲۴۵).

- بیمه مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

با توجه به گسترده‌ی فعالیت‌های شهری، وجود بیمه مسئولیت مدنی ضروری است. این بیمه می‌تواند خسارات ناشی از حوادث عمومی را جبران کند و مانع از فرسایش بودجه عمومی شود. در بسیاری از کشورها، این بیمه اجباری است و شامل پیمانکاران وابسته به شهرداری نیز می‌شود. (Kammerer, 2014: 132)

– تشکیل صندوق جبران خسارت شهری

پیشنهاد می‌شود صندوق ملی با مشارکت دولت و شهرداری‌ها تشکیل شود تا خسارات ناشی از فعالیت‌های عمومی جبران گردد.

این صندوق نه تنها از نظر مالی مؤثر است، بلکه باعث افزایش اعتماد شهروندان به عدالت اداری می‌شود (افشار، ۱۴۰۳: ص ۸۷).

– ارتقای شفافیت و آموزش

یکی از راهکارهای پیشگیری از ورود خسارت، افزایش سطح آگاهی کارکنان شهرداری است. آموزش مستمر درباره اصول ایمنی، رفتار حرفه‌ای و رعایت حقوق شهروندی، ضامن کاهش تقصیرات اداری است. همچنین ایجاد سامانه‌های ثبت و انتشار عمومی حوادث شهری، می‌تواند ابزاری برای نظارت مردمی و پیشگیری باشد.

نتیجه‌گیری

مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در حقوق ایران، هنوز از شفافیت و انسجام لازم برخوردار نیست. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی با وجود اهمیت تاریخی، به دلیل ابهام در مفهوم «نقص وسایل» و سختی اثبات برای زیان‌دیده، نتوانسته عدالت جبرانی را تحقق بخشد. از دیدگاه فقهی، قواعد اتلاف، تسبیب، ضمان بیت‌المال و لاضرر، همگی مؤید مسئولیت غیرتقصیری نهادهای عمومی‌اند و می‌توانند مبنای بازنگری قانون قرار گیرند. بنابراین برای اصلاح نظام موجود، باید سه گام اساسی برداشت:

- ۱- پذیرش تفسیر موسع و کارکردی از مفهوم نقص وسایل؛
 - ۲- جابه‌جایی معقول بار اثبات به نفع زیان‌دیده
 - ۳- پیش‌بینی بیمه و صندوق جبران خسارت شهری.
- اجرای این اصلاحات، نه تنها حقوق شهروندان را تقویت می‌کند، بلکه موجب افزایش اعتماد عمومی به مدیریت شهری و ارتقای کیفیت حکمرانی محلی خواهد شد.

منابع و مآخذ

۱. افشار، مهدی (۱۴۰۳) نقش مدیریت شهری در پذیرش مسئولیت خسارات مادی و معنوی شهروندان. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه البرز، قزوین.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۲) ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش.
۳. رأی وحدت رویه شماره ۷۴۴ دیوان عالی کشور (۱۳۹۴) موضوع: مسئولیت مدنی ادارات و شهرداری‌ها در جبران خسارت. مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور.
۴. صفایی، سید حسین (۱۳۹۶) مسئولیت مدنی. چاپ هشتم، تهران: نشر میزان
۵. قانون مسئولیت مدنی (۱۳۳۹) مصوب مجلس شورای ملی ایران.
۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۰) الزامات خارج از قرارداد (مسئولیت مدنی). چاپ نهم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۵) حقوق مدنی، تعهدات خارج از قرارداد: ضمان قهری. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۷) الزامات غیر قراردادی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

9. Civil Liability Act of Iran (1959), Article 11.

10. Conseil d'État (France). Jurisprudence on travaux publics.

11. Kammerer, J.-C. (2014). *Droit Administratif*. Paris: LGDJ.
12. Weinstein, J. I. (2009). The Market in Plato's Republic. *Classical Philology*, 104(2), 439–458. <https://doi.org/10.1086/650979>

The Legal and Jurisprudential Basis of Municipal Civil Liability in Compensating Citizens' Damages

Mehdi Afshar¹

Abstract

The increasing scope of duties and missions of municipalities in providing public services has paved the way for increasing the responsibility of these institutions for damages caused to citizens. Despite the importance of the issue, Article 11 of the Civil Liability Law is ambiguous in explaining the concept of "defect of means" and determining the boundary between "personal fault of the official" and "administrative fault of the municipality", which causes procedural divergence and difficulty in determining liability. This research was conducted using an analytical-critical method and a jurisprudential-legal approach, based on the author's thesis. While analyzing the text of Article 11, it compares the relevant jurisprudential rules, including waste, attribution, harmlessness, and guarantee of the treasury, with the theories of legal doctrine. The purpose of the present research is to examine the legal and jurisprudential foundations of municipal civil liability in compensating for damages caused to citizens, which has been conducted analytically. The findings show that the civil liability of municipalities goes beyond the individual errors of officials and any shortcomings in the structure, training, and administrative supervision can fall within the realm of "lack of means." In addition, information inequality and weak means of proof place the affected citizens in an unfair position. Accordingly, the conclusion of the study is that a functional reinterpretation of the concept of lack of means, a logical shift of the burden of proof in favor of citizens, and the provision of support tools such as civil liability insurance or compensation funds can be an effective step towards achieving restorative justice and strengthening public trust in the urban management system.

Keywords

Civil liability; municipality; lack of means; restorative justice; public rights.

¹ Master of Public Law. (Email: afsharmv@gmail.com)